

## 東京湾再生官民連携フォーラム政策提案

### 東京湾再生官民連携フォーラムから第三期に向けた東京湾再生計画への いくつかの政策提案

#### 内 容

1. 東京湾再生計画（第二期）と東京湾再生官民連携フォーラムの成果 .....	2
1.1 東京湾再生官民連携フォーラムの発足と第二期再生計画期間中の成果.....	2
1.2 第二期計画終了時点での現在の東京湾の環境についての東京湾再生官民連携 フォーラムの認識 .....	6
2. 第三期計画策定の前提としての東京湾の変化 — 第二期計画開始前との比較で..	7
2.1 自然環境の変化.....	7
2.2 社会環境の変化.....	8
3. 第三期計画への基本的な視点と姿勢.....	9
3.1 計画が備えておくべき基本的な視点.....	9
3.2 計画が備えておくべき基本的な姿勢.....	10
4. 第三期計画に向けた東京湾再生官民連携フォーラムからの提案.....	11
4.1 第二期計画の目標の再設定 .....	11
4.2 第三期計画目標の副題の提案.....	12
4.3 背後人口 3,000 万人とのつながりの強化の提案.....	13
4.4 段階的計画.....	15
4.5 連携のキャッチボール促進 .....	16
4.6 再生実態の把握の共有化、視える化活動の実行体制の確立 .....	17
5. 東京湾再生官民連携フォーラムの方針・謝辞.....	18

## 1. 東京湾再生計画（第二期）と東京湾再生官民連携フォーラムの成果

### 1.1 東京湾再生官民連携フォーラムの発足と第二期再生計画期間中の成果

#### 1.1.1 第一期計画終了時の東京湾再生推進会議の認識と東京湾再生官民連携フォーラムの誕生

東京湾再生推進会議は、平成 14 年 2 月に内閣官房都市再生本部、国土交通省、海上保安庁、農林水産省、林野庁、水産庁、環境省などの中央省庁と、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市の湾岸 7 都県市を当初のメンバーとして創設された。平成 15 年 3 月に、「東京湾再生のための行動計画(第一期)」を策定した。この計画は、メンバー間で共通の目標を設定し、構成メンバーが連携して 10 年間に取り組む事項を取りまとめたものである。取り組み内容は、陸域負荷の削減、海域改善対策、モニタリングの充実等の施策である。途中で二回の間中評価を経て、平成 25 年 5 月に期末の評価を出した。取り組みの主体に関しては、国・自治体など官のみでの実施には限界があり、これからの 10 年は、民も交えて官民連携で取り組む必要がある、といった評価であった。

平成 25 年 5 月に、東京湾再生推進会議は「東京湾再生のための行動計画(第二期)」を策定した。第一期計画の取組を評価・総括し、「より多くの多様な主体による東京湾再生に資する活動を更に促進できるよう」に「分かりやすい指標や手法を用い」、「あらゆる興味を東京湾に引き付けられるよう」にと、次の 10 年に向けての新しい行動計画が作られた。多様な関係者との連携強化の面では、「東京湾再生の取組については、東京湾再生官民連携フォーラム（仮称）における検討・提言を踏まえ、施策に反映させるとともに、施策の実施状況について毎年フォローアップを行います。」などとされ官民連携の必要性が提示された。

こうした動きの中、東京湾再生官民連携フォーラムが平成 25（2013）年 11 月に設立された。活動目的は、「東京湾の環境再生に意欲を持つ多様な人々が有するあらゆる英知を結集し、連携や協働を行うこと」、また、「それらの活動を通して生み出される東京湾再生に向けた総意をとりまとめ、「東京湾再生推進会議」へ提案すること等の役割を担うこと」とされた。登録すればだれでも会員になれ、総会・企画運営委員会・PT(プロジェクトチーム、以下 PT 略)などの体制が作られた。当初は 5 つの PT が設けられ、それぞれが必要な調査や活動を行い、東京湾の再生への政策提案や東京湾への関心を高める東京湾大感謝祭実施の柱となった。東京湾再生官民連携フォーラムと東京湾再生推進会議とは、次の図-1 のような「提案」「連携」の関係として説明された。設立総会では、來生議長が「官相互の連携」「官と民との連携」の難しさと、難しさのゆえんについて触れ、「相手の事情を理解しながら自己の組織の固有の論理・行動原理を少し広げる・新しくする」といった方向を提案している。新たな時代に向けた社会のあり方の模

索や、新たな組織への自己革新の試みにつながる活動といった側面も意識された。

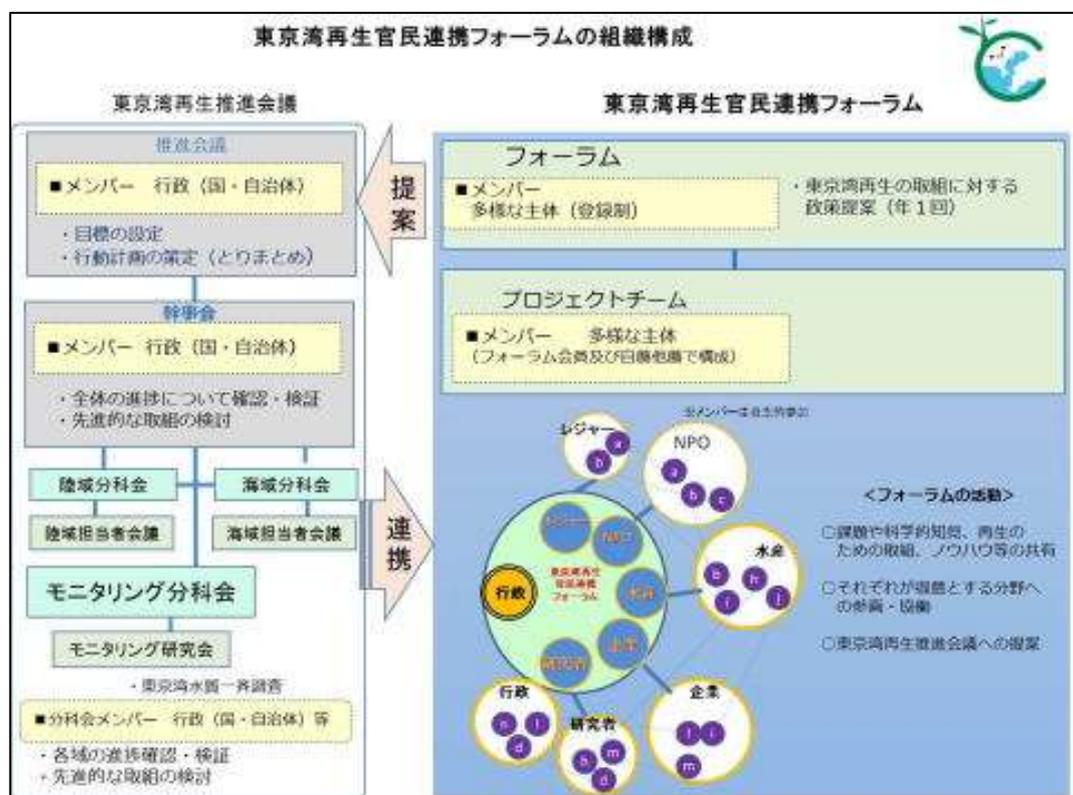


図-1 東京湾再生推進会議と東京湾官民連携フォーラムとの関係

### 1.1.2 第二期計画期間中の東京湾再生官民連携フォーラムの活動への外部からの評価

東京湾再生官民連携フォーラムの諸活動は、いずれも東京湾再生推進会議（第1回中間報告(平成29年)・第2回中間報告(令和2年)）及び社会から高い評価を受けてきた。

#### ① 様々な主体間・レベル・深さでの連携関係の形成

より多くの多様な主体による東京湾への関与・活動の促進を、東京湾再生官民連携フォーラム活動の大きな目標とする中で、従来に比べてよりバラエティに富んだ主体が、継続的な活動を相互の情報交換や議論を行いながら取り組む事例を創り出した。

東京湾の実態・実情を知るとい活動では、指標PTは新しい指標の提案と活用をとりまとめ、政策提案が東京湾再生推進会議に採用された。新しい指標では、従来の水底質や生物環境の状況を表現する指標に加え、官民の改善努力の大きさの指標や海へのアクセスや水辺活用の実績の指標なども含み、実態把握に向けてより総合的な指標体系となっている。東京湾再生推進会議の実施する東京湾環境一斉調査に対し、企業・市民団体の参加を応援し、調査結果の参加者への還元や共同の解析議

論・記録の印刷配布などのフォローアップ活動を実施するなど、市民の東京湾理解の深化や一斉調査の継続性の確保にも寄与した。東京湾の自然に少し手を加えるところまで改善されるのかという東京湾の応答性については、施策策定上も重要な知見となる。少し手を加えるという新たな現場実験（試み）を、水産関係者・工学研究者・企業技術者・自治体関係者などを中心とした生き物・生息場 PT で企画提案し、東京湾再生推進会議の協力のもと湾内の小さな実験サイトで効果調査をおこなった。マコガレイの産卵場の復活調査は継続して行われており、知見は逐次東京湾再生官民連携フォーラム内で共有されている。

専門性を持った科学的調査のみならず、背後圏に生活する市民の暮らしの中での東京湾への認知や関与の促進活動も行われた。年1回の東京湾大感謝祭の開催は、東京湾再生官民連携フォーラム諸活動の集約点であるとともに、東京湾への興味や関心呼び起こし、湾再生への社会意識の醸成を担った。自治体等の設置した湾岸の博物館・資料館・水族館などが横断的に連携し、各施設と東京湾とのつながりを軸に、スタンプラリーや企画展示などを行った。また、市民の海辺アクセス向上の提案や海水浴復活の提案を行った。

NPO、企業、個人会員、学者、行政同士などの多様な主体の交流の機会をつくり、調査検討を行い、東京湾の現状と改善策について政策議論を行ったことが、東京湾再生推進会議から高く評価された。

## ② PT 活動や提案活動

PT 活動の成果として、東京湾の再生へ向けて以下の6点の政策提案を行った。政策提案の策定には、PT 内での発議・関連調査と政策検討の後、企画運営委員会での議論や評価を踏まえた修正が加えられた。対象とした政策分野は多岐にわたり、また、いくつかの行政部局にまたがる提案もあった。政策提案作成の作業では、市民目線での要望と行政の縦割りとの間をつなぐ検討・議論にも触れられた。従来よりも広がりのある議論に寄与ができた。なお、各提案に関しては、東京湾再生推進会議や行政部局にて対応済み又は実施中のものがある一方、施策の反映状況等が見えにくい等の課題がある。そこで、新たな提案を後述する（4.5 連携のキャッチボール促進を参照）。

### a. 「新たな指標に関する提案」と「指標についての解説書」（H26.11.17）

⇒ 本提案に関して、東京湾再生推進会議では提案内容をもとに検討を進め、平成27年5月、提案された指標全てを採用する形で評価指標を策定した。

### b. マコガレイの産卵場を再生するため等の「生き物生息場づくりに関する提案」（H28.2.18）

⇒ 本提案に関して、産卵場造成や底質改善に向けて、生き物生息場づくり PT と国土交通省、水産庁、千葉県水産総合研究センター等が連携して検討を進め、港

湾工事から発生する土砂を活用した試験施工を実施し取り組みを進めている。

- c. 「東京湾パブリック・アクセス方策に関する第一次政策提案」(H29.3.30)
  - ⇒ 本提案に関して、各自治体では、海との接点である視点場やアクセスルート等の情報をウェブサイトやマップ、ガイドブック等に掲載するなどの取組を行っている。
- d. 「東京湾奥での海水浴復活のための第一次政策提案」(H30.11.28)
  - ⇒ 本提案に関して、お台場海浜公園や葛西海浜公園において海水浴体験が行われており、今後も継続して実施していく予定である。
- e. 「東京湾の再生に向けたパブリック・アクセス方策に関する政策提案」(R1.12.4)
  - ⇒ 本提案に関しては、アクセスルートやルート上にある海に関するポイントなどの情報収集などの取組を行っている。
- f. 「未来の東京湾と人のつながりの再構築に向けた東京湾の窓施設のネットワーク推進に関する提案」(R1.12.4)
  - ⇒ 本提案に関しては、今後、東京湾の環境や生態系、歴史性等湾全体の特性について流域を含む広い視野を持ち、環境教育や情報発信、人材育成等で施設の社会的貢献につなげる取り組みを進める。

### ③ 民間の資金による非営利の大規模で継続的な活動

東京湾再生官民連携フォーラムの財政は、民間の資金援助団体「(一財)セブン-イレブン記念財団」の支援をベースに、企業や会員の寄付から構成されている。当該財団とのパートナー協定を締結し、援助資金は事務局運営に活用した。東京湾再生官民連携フォーラム事務局は、総会・企画運営委員会などの意思決定のための会議を開催したほか、ロゴマークの制定、東京湾再生官民連携フォーラムの紹介パンフレット作製、ホームページの運営など、PT活動に属さない活動を独自に実施できた。民間企業と市民団体との交流をはかる CSR-NPO 未来交流会、公共の環境インフラや先進企業の施設を訪問する見学会、なども事務局活動である。

一方、東京湾大感謝祭を含む PT 活動は、基本的には参加者の手弁当によった。東京湾大感謝祭は、毎年実行委員会を組織し、開催理念や目玉行事を考え、企業や団体の協賛・出展を求め、マスコミへの露出や広報に努め、成果を報告するという作業を行ってきた。地道な努力の上に、関係者のご協力をいただいている。

公的な資金援助なしに、民間資金で東京湾再生官民連携フォーラム事務局が運営を継続でき、PT 活動が継続できた。財政状況は依然厳しいが、企業・市民団体・研究者らの本音に触れながらの東京湾再生官民連携フォーラム運営となった。より深まりを持った活動に貢献できた。

#### ④ 東京湾に関する啓発活動

生活に忙しい市民にとっては、行政機関や東京湾再生官民連携フォーラムのホームページを訪ねる機会などそう多くはない。一方で、先進的でユニークなPT活動は多くのメディアに取り上げられてきた。東京湾大感謝祭の来訪者数は、コロナ禍直前には10万人を超えるようになった。東京湾再生アンバサダーには、ことあるごとに東京湾の大切さを訴えていただいた。湾岸の博物館・水族館をめぐるスタンプラリーには、21,287部の台紙の配布を行った。こうして、普段聞きなれないアマモ、干潟などの重要性が徐々に市民・生活者の注目を集め、江戸前の旬の魚や海苔生産の歴史について知られるようになり、東京湾再生の行政施策の社会的認知に寄与した。

#### 1.1.3 東京湾再生官民連携フォーラムによる自己評価

これらの特徴ある東京湾再生官民連携フォーラム活動・PT活動・政策提案を通して育まれた官民連携の経験が、新たな東京湾のあるべき姿の設定や湾再生の手法検討につながっている。

この10年で、東京湾再生計画(第二期)に位置づけられた取り組み以外にも、湾岸でのオリンピック・パラリンピックへの対応や、湾岸エリアの再開発における環境配慮や新住民の市民活動参加など、沿岸での取り組みや注目も広がった。沿岸での街づくりやインフラ整備においては、東京湾への配慮が当たり前のようになってきている。東京湾再生官民連携フォーラムの活動がいささかでも寄与しているとしたらうれしい。

ただし、注目があっても、企業や市民の再生への直接的な参加や意識的な寄与は、まだまだ少ない。社会意識を理解した参加や連携の枠組み・手立てを作り出してゆく必要がある。

#### 1.2 第二期計画終了時点での現在の東京湾の環境についての東京湾再生官民連携フォーラムの認識

##### ・水質について

東京湾では、湾内の貧酸素化対策が施されたが、まだ貧酸素が生起する。貧酸素水塊の発生や拡大は、天候や気温、海水温の上昇、海流変化などを通じて、地球規模の温暖化の影響を受けている。令和3年の夏には、湾内千葉側では頻度が高く発生し、長期間にわたる発生が見受けられた。海の透明度の分布や変化、「きれいな海」や「生き物の豊かな海」の達成度や道筋などは、観測の充実・あるべき水質のレベルの検討等を更に積み重ねる必要がある。

また、総量規制や下水道整備などの施策により流入負荷削減が進み、水質改善が図られ、海がくさいという印象は減少している。三番瀬周辺、お台場周辺、葛西海浜公園周

辺等のアピールポイントは、第一期、第二期とも目標実現に向けて、行政による施策やNPOや企業によるボランティア活動が実施されてきたが、目標実現に向けた更に継続した活動が必要である。アピールポイントは、市民生活者が海への親しみを抱き漁業者が漁業を営む上で重要であると共に、プラスチックごみなど新たな水質課題への取り組みのモデル地区としても重要となる。

#### ・東京湾再生への参加・連携について

東京湾再生に対する参加は、徐々にではあるが、増えてきている。自然環境、生き物生息域の視点や環境保全に対する取組意識が高まり、企業のCSR「Corporate Social Responsibility」社会的責任活動として、多くの企業、組織による湾岸、河川流域における清掃活動が実施されている。また東京湾大感謝祭への参加団体も年々増加するなど拡大してきた。ただし、これに反して、海への親しみと言った点では、若年層ほど意識も低くなっている。

東京湾への社会的注目は増えてきてはいるものの、企業や市民の湾再生への直接的な参加や意識的な寄与は、まだまだ少ない。社会意識の現状を理解し、参加や連携の枠組み・手立てを作り出してゆく必要がある。東京湾再生官民連携フォーラムは、機会あるごとに企業・市民の交流・連携に機会を提供してきた。これからは、日常生活の立ち居振る舞いや食生活において、東京湾を意識した行動を生み出すことが望まれる。

## 2. 第三期計画策定の前提としての東京湾の変化 — 第二期計画開始前との比較で

### 2.1 自然環境の変化

地球規模の気候変動の原因が人為起源であることがIPCCの第6次評価報告書で明言され、その急激な影響の顕在化が海洋・雪氷圏特別報告書で予測されている。実際に、東京湾域や背後圏における自然現象の顕著な変化が認知され始めた。主なものは以下のような事象である。地球規模の気候変動のみの影響であるか種々の要因の複合的影響であるのか、不明・未解明であるかもしれないが、こうした変化はこの10年ほどの間に徐々に顕著になってきており、10年前の状況に戻りすることはない変化であろう。次の10年間の第三期の東京湾再生計画の前提とすべきである。

- ① 地球規模の気候変動により、台風規模の大型化や集中豪雨の頻発が懸念され、洪水など災害状況が変化している。関東平野における河川氾濫や都市部における豪雨氾濫など、従来の洪水発生状況とは異なる事態が起き始めている。水の循環や水によって運ばれる物質（栄養塩類・土砂・ごみ・流木など）の海域流出や循環が変化している。
- ② 東京湾の水温が長期的に上昇の傾向を示している。湾内では、生息魚介類の種変化が起きている。

## 2.2 社会環境の変化

持続可能な社会の実現（持続可能な開発）に向けた国際的な動きが急速に高まっている。国連・政府を中心とした行政の面では、国連 2030 年アジェンダ（含む SDGs）の採択、長期的な 2°C 目標を設定した地球温暖化への対応に関するパリ協定の合意などである。経済面では、環境配慮に優れた企業やプロジェクトに投資をしてゆこうという ESG 投資の考え方や、ブルーエコノミーの考え方が投資家などの間に浸透してきている。社会面では、情報化の進展や COVID-19 のまん延による「新たな日常」への移行（コロナが社会の中に存在し続けることを前提に、破綻しない社会と社会的活動が担保される立ち居振る舞いの定着）が進んでいる。

従来型社会のままでは地球の環境資源への負荷が大きすぎ、地球の環境劣化は人類の社会基盤やひいては生存を危うくする。持続可能な社会の実現は必須のものとなっており、引き返せない変化として、第三期の東京湾再生計画の前提とすべきである。持続可能な社会の姿については、いくつかの軸で整理される。一般には、地域循環型社会、省エネ型社会もしくは再生エネルギー活用型の社会、自然共生型社会などの表現が用いられる。あるいは、SDGs のように項目分類建てして表現される社会の姿として示される。これらは、持続可能な社会という仕組みが、従来の仕組みとは様々な側面で異なることに由来している。全体の仕組みの実現には、仕組みを支える様々な側面・要素の変革・実現が伴うと考えられているからである。社会の変化が進展していることは、以下の事象などからも認知される。

- ① 持続可能な社会実現に向け、個々の局面でも循環型・省資源省エネ型・自然共生型社会を目指すべきとの社会意識の向上や国の施策の提示・展開が積み重なってきている。環境白書などでは、各地の変革事例が多く紹介されている。
- ② 海をめぐる自然再生エネルギーの開発・実装が、洋上風力発電の仕組み整備や、ブルーカーボン研究と地域クレジット化試行とともに沿岸における官民連携の新たな仕組みとして進展している。洋上風力発電が、日本の再生エネルギーの展開における一つの柱になっている。
- ③ 港湾や産業の新しい方向としてカーボンニュートラルポート（CNP）・水素社会化（エネルギー政策の展開）などが提案された。日本のエネルギー供給や分配・利用において、水素化の動きが急展開し、供給・分配・利用の環境整備が港湾を中心に進もうとしている。
- ④ 民間企業の企業活動や経営方針に SDGs が意識され、導入が進んだ。広く各社の経営者は、SDGs について認識を持つようになった。ただし、各企業が企業活動としてどう取り入れてゆくのかについては、模索中のことも多いように見受けられる。
- ⑤ 海洋でのプラスチックごみの影響が注目されてきた。市民の日常生活における排出プラごみが、海の生態系劣化と結びついているという「自分ごと（私の日常生活が影響を与えている）」概念が広まってきた。プラスチックストローやコンビニ袋から

フリース衣料に至るまで、日常生活でのプラスチック製品の利用の仕方の見直しが始まっている。

- ⑥ コロナ禍を経験して、通勤移動や執務場所・会議のやり方・学校教育の方法・会食方法など、生活者のふるまいや習慣が変化し始めている。変化は、web会議の普及のように短期間で起きた劇的なものから、静かに進行しているものまで、さまざまである。
- ⑦ 産業副産物や建設発生土砂などを活用した湾環境再生などの循環型施策メニューや、企業・市民連携によるアマモ移植などの自然共生型施策メニューが、インフラ整備事業の中で徐々に現場試行され、経験が蓄積された。現在の事業制度の枠組みでは、インフラの整備が主目的であり、事情が許せば併せて環境配慮型の事業を検討するという手順の中での努力である。
- ⑧ 他の閉鎖性海域での社会的議論が展開してきた。特に瀬戸内海においては、瀬戸内海特別措置法に基づく瀬戸内海環境保全基本計画が改定され、「豊かで」+「美しい」海を目指す方向が示された。従来の総量規制型負荷削減型の「エンド・オブ・パイプ」型水質改善施策から、生物生息に配慮し・適正な栄養塩管理を目指す方向に施策もシフトしている。東京湾においては、COD 流入負荷の削減は依然として重要な施策であるものの、湾内の生物生息場(干潟・浅場の修復)や生息環境(底層の貧酸素化抑制など)への対応も重要であるとの認識が定着してきている。
- ⑨ 自然共生型施策や循環型施策の検討に際し、自然生態系が有する価値について「生態系サービス」という視点で評価・定量化し、社会開発による効果との適切な均衡のありかたを探るといった試みも進展し深化してきた。

### 3. 第三期計画への基本的な視点と姿勢

#### 3.1 計画が備えておくべき基本的な視点

社会、自然の変化のスピードは想像以上に規模も大きくなり進展も早い。コロナ対応と相まって、気候変動対策、脱炭素社会(省エネルギー化、自然再生エネルギーの利用、社会構築素材の変化、効率化の見直し)の実現は、国際社会の中での日本の役割としても海外の影響を強く受ける。第三期においては、これら社会変革の行方を見据えた視点が必要となる。

このため、上記の認識を踏まえ、今後 10 年の課題に取り組むためのスキームを作り上げることが望まれる。個別の具体的取り組みには、共通して次の様な視点をもって臨むことが大切である。

- ① 社会・自然環境の変化と共に新たな課題に対応した東京湾再生の新しい視点・新しい仕組みが必要となる。待ったなしの変化の中で、初めは小さくとも皆で行動を起こすことが大切になってくる。そのため、東京湾をよりよくするための創造と行動の 10 年、という視点を持つべきである。

- ② 東京湾に適用される法令や行政の仕組みの官民の理解深化と、特性をふまえた計画であるべきである。現在、湾内水域には、自治体の境界線(県境・市町村境)が引かれていない。東京湾の課題を一括して総合的に扱う「東京湾法」といった法や「東京湾庁」といった組織は存在しない。従って、関連する主体間の「協議」「連携」「協働」といった作業プロセスが、意思決定や行動などには今後ますます重要になってくるという視点を持つべきである。
- ③ 多様な側面を巻き込んだ社会変革が様々な主体によって担われることになるので、計画では多様な主体間の共通の目標と、個別の課題に対する個別の目標とを区別するという視点を持つべきである。さらに、個別課題には個別の対応や解決策の積み重ねが求められる、という従来からの視点とともに、個別課題の解決にも多様な主体の関与や他の課題との連携が不可欠になってきており、全体の共通目標とつながりを持たせ、個別施策の隙間を埋める姿勢や努力が一層必要になるという視点を持つべきである。
- ④ 社会や海域環境が変化・変動している中での計画であるという視点が必要である。変化や変動を皆で認識し、変化や変動に合わせた対応が可能となるような、変更のしかたを予め組み込んでいる計画枠組みとすべきである。

### 3.2 計画が備えておくべき基本的な姿勢

新たな再生計画の策定には、徐々に変化している事象への対応計画として適応性の高い柔軟な計画とすることが必要である。併せて、変化への対応の緊急性に鑑み、社会の行動変容を導き、関係者が参画し実行する行動力のある実効性が発揮できる計画とすべきである。10年タームの計画の中で、参加と連携を広げてゆくために、持続性のある計画とすべきであり、一步一步変革を積み上げてゆけるような段階計画(ステージプラン)をもって計画実施に臨む姿勢や作法が必要である。

こうした姿勢を保持するために特に以下の点に留意してゆくべきである。

- ① 変化を観測し、把握し、社会発信する機能を備えるべきである。変化の認知や把握には、湾の長期環境モニタリングに基づく歴史的な変遷を解析する姿勢と、類似の特性を持つ内外の他湾との状況比較に基づく地理的な解析姿勢とが重要である。
- ② 変化に応じた社会ニーズや関連技術シーズを把握する機能を持つべきである。
- ③ 変化を認知した多様な主体が、変化を踏まえた計画の変更を議論できる場を用意すべきである。
- ④ 変化の社会的認知や対応議論には、情報化技術の活用姿勢が重要である。
- ⑤ 計画の変更議論においては、全体の目標と個別課題の解決目標、最終的な目指す目標と一步一步の短期的目標、といった議論整理の中で、多様な主体が参加できる柔軟で開かれた仕組みを模索する姿勢が望ましい。全体の目標に寄与する・的

をついた努力である限り、小さくとも大事にするという姿勢が必要である。

- ⑥ 引き続き、東京湾のあるべき姿を官民で継続的に議論し、ビジョンを共有するという姿勢が必要である。視野を広く持ち、日本の中の東京湾、世界の中の東京湾という観点から、世界文化遺産登録なども見据え、再生のモデル湾・トップランナーとしての努力を心がけたい。
- ⑦ 参加と連携を広げてゆき、参加者が東京湾の再生のために日常的な行動を少しずつ革新してゆくことを応援する姿勢が必要である。
- ⑧ 東京湾再生の順応的プログラム・ステージプランを広く共有する努力が必要である。

#### 4. 第三期計画に向けた東京湾再生官民連携フォーラムからの提案

##### 4.1 第二期計画の目標の再設定

第二期計画の目標は、東京湾再生推進会議により平成 25 年頃に検討された。第二期計画策定時の東京湾をめぐる議論や他の閉鎖性内湾の環境改善議論等をよく検討し、分かり易い言葉で設定されている。大きな目標の下に小目標が設定され、より具体的な行動計画になっている。

第三期の目標については、第二期計画の目標「東京湾再生推進会議は、快適に水遊びができ江戸前をはじめ多くの生物が生息する親しみやすく美しい海を取り戻し、首都圏にふさわしい東京湾を創出します。」をもう一度検討し、そのまま自動的に継続するのではなく、第二期計画の経験を踏まえ今後の 10 年にふさわしい共通の目標として、変更という選択肢を入れて議論し再設定することを提案する。

第三期に向けては、「大きな変化トレンド」や「悪化現象の枠組み理解」を踏まえ、改善のための重点施策や主要主体の役割を計画すべきである。

第二期計画の目標では、「首都圏にふさわしい」という言葉に連携の意義が込められて表現されているように読めるが、官民（主要主体）のそれぞれの役割や連携へのお誘い（一緒に行動しようといった呼びかけ）の表現は明示的ではないように思われる。

特に、第三期計画の大きな目玉として、地域の主要な関与主体がそれぞれ一層の活躍ができるような仕組みを志向していることを明記することを提案する。主要主体の一層の活躍の仕組みとしては、たとえば、①改善プロセスを含む計画や施策展開において、法制度の整備も視野に、東京湾の総合的管理の仕組みや各主体の役割の検討。②市民的な目標とその効果についても位置づけ・言及し、多くの関係者が多様な形で参画・協働してゆけるような体制整備。市民の行動変容を呼びかける視点を加えた協働。あるいは、③そうした目標の実効性を高めるために、「環境状況の情報共有・効果的な指標による評価」のしっかりした運用、などである。

第三期においては、重点施策や主要主体の役割がより脚光を浴び、官民の連携が官の施

策実現のみならず民の日々の生活にとっても実り多い成果をもたらすことを示すような、それによって官民連携が一層強固になるような、新しい目標を掲げてほしい。

#### 4.2 第三期計画目標の副題の提案

東京湾再生は、再生への参加や再生した東京湾への触れ合いが、市民の心をより豊かにする（東京湾の恵みを享受し、思いやりの心を持つ）という価値を持つ。東京湾の恵みや歴史文化の理解を進め、あるべき姿を議論し、それぞれの立場での寄与を集めるという、市民的な寄与と効果についても再生計画の中で謳い、官民共同で再生に向けて働きかけを行うような「呼びかけ」を含んだ再生計画策定を提案する。

計画の目標には、「官民共通の俯瞰的目標を社会の共通の環境恵沢として実感できるような表現」、「東京湾の活性化や未来の東京湾がもたらす魅力や恵みがイメージできる表現」を加えることを提案する。

例えば、第三期の目標に副題として「東京湾流域3千万人の心を豊かにする東京湾を創出します。」など掲げる。加えて、「(行政機関は、)市民の協力により流域住民の生活改善から始まる湾再生活動への取り組みを応援する。」「江戸前の食材を食べたり、海に出かけノリづくりを体験したり、東京湾の魅力に触れ・体験することで、東京湾の大切さをみんなで実感しよう。自分たちの日常の振る舞いを顧みて必要な改善を行うことで、誰もが東京湾の再生に寄与しよう。」などの呼びかけを行う。

一方で、背後流域市民について、居住地域の違い、東京湾再生への関心の高さや関与の度合い等に応じた目標設定への配慮が重要である。

例えば、

- ① 東京湾ですでに行動している人々や団体にとっては、東京湾再生官民連携フォーラムを通じた新たなネットワークの構築・連携強化、持続可能な活動のための資金確保など、行動の更なる活性化に向けた支援策を提案する。
- ② 東京湾に関心があるものの行動にはなかなか踏み出せない人々にとっては、東京湾環境一斉調査、東京湾大感謝祭、江戸前勉強会等の取組への参加など、具体的な行動に向けた支援策を提案する。
- ③ 東京湾に特に関心はない人々にとっては、東京湾の重要性や日常生活との関係性を示した普及啓発やPR活動など、東京湾に関心を持ってもらうための支援策を提案する。

こうした階層的な取組みを通じ、流域市民全体が東京湾への意識を持ち、高め、行動することにつなげていく。

また、東京湾に影響を及ぼす流域市民 3000 万人への呼びかけでは、特に、海が身近にない自治体や市民の理解や参加が重要になってくる。山に降った雨が平野を流れ、都市を通り東京湾に流れ込み、太平洋へと通じている。水の巡りに合わせた様々なものの巡回が

起き、都市と周辺との農作物や漁獲物・工業製品やサービス・廃物の交流が行われている。人や情報も密度高く行き交っている。流域に暮らす市民の日常生活は本人が意識しなくとも東京湾と深く結びついていることを、まず気づいてもらうことが必要である。

「流域」、「上流・下流」、「水」、「水辺」、「森・川・里・海」などをキーワードにした呼びかけを提案する（例：河川上流・下流・海辺での、東京湾環境一斉調査とごみゼロ活動の同時開催。国土交通省の東京湾流域別下水道整備総合計画のような、湾の水質改善に向けた流域の地域特性に配慮した地域ごとの役割分担施策の紹介。水循環基本法や水循環基本計画における流域協議会の事例学習や、地域循環共生圏の活動グループなど先進的活動との交流。）。

### 4.3 背後人口 3,000 万人とのつながりの強化の提案

#### 4.3.1 官民連携の基盤強化

東京湾の流域圏は複数の県都に広がり 3000 万人の人口を抱えている。関係する地方公共団体はそれぞれの地域を担務するものの、海上には自治体の海域区分がない。また、関係する省庁はそれぞれの所掌する担務事務を分担するが、東京湾法や東京湾庁のような総合的施策の法令や行政組織がない。

このため、東京湾の適切な管理や運営には官内部でも情報共有し、さまざまな関連組織と相互連携する必要がある。また、それぞれの地域、域内で活動している NPO、企業、団体組織との連携が必要であり、そうした連携の結節点として地方自治体の果たす役割は大きい。

東京湾をめぐる循環構造は、自然が織りなす現象と日々の人々の活動行為を含んだ森から川、海に至る過程のなかで形成されている。従って、さまざまな課題解決のためには、循環構造の理解と努力の相互連結の活動が必要である。

新たな東京湾再生（第三期）の計画においては、こうした連携の基盤の強化、活動の活性化を目指し、官側においては、法制度を含めた東京湾再生の位置づけの確立に努め、地方自治体の自主的かつ責任ある参画を促すような体制強化を図るべきである。民側においては、地域の人々が、生活・教育・文化の面からも関りをもてるような参画の方法を多様な関係者（マスコミ、教育関係者、漁業者、企業、市民など）を対象に模索していくことが肝要である。

- ① 東京湾再生官民連携フォーラムの強化充実。 行政・財政や法令面から官民連携を位置づけることを提案する。「官民連携議論のプラットフォーム」として、東京湾再生官民連携フォーラムを組織強化することを提案する。その第一歩として、東京湾再生官民連携フォーラム行事への官の協賛や東京湾再生推進会議文書（例えば東京湾再生行動計画）・関連行政報告（例えば国土交通白書や環境白書）における東京湾再生官民連携フォーラム関与の明示を行うことを提案する。
- ② PT 活動へのより一層の行政の支援。 より広範な市民的関与が必要となり連携の

拡大による広がりを進めるために、PT 議論への行政官の参加を促すことを提案する。PT 活動の対象地域やテーマに応じ、自治体関係者や自治体関連の研究機関からの参加や自治体機関への相談訪問などに対し、東京湾再生推進会議が仲介や照会の労をとっていただくことを提案する。

- ③ 東京湾法(仮称)の議論や検討を始める。 1)複数省庁の関与から生まれた大阪湾ベイエリア開発推進機構、背後圏の多くの自治体や関係港湾の関与の下に設立された大阪湾広域臨海環境整備センター、公定の「地域協議会」を設ける近年の再エネ海域利用法(海洋再生可能エネルギー発電設備の整備に係る海域の利用の促進に関する法律)、湾・灘協議会の設立を促している瀬戸内海環境保全特別措置法や同基本計画、従来から自治体間協議の機会を提供してきた首都圏整備法、などを参照に、2)東京湾の環境の保全再生と多様な産業利用の体系的計画的実施の基礎となる(「空間計画」も展望する)、3)湾域や背後圏の調整・協議の機能を持った実効的組織体の設立や 4)ひいては東京湾法(仮称)について、官民での議論や検討を始めることを提案する。

#### 4.3.2 新たな連携の展開

東京湾の再生には、湾内の産業、江戸前漁業、観光、文化、自然、景観など湾内、沿岸域内の生活者が営む日常のクローズアップ(自分ごと、未来の東京湾と自分とのつながり)として捉えることが、持続的な再生には重要であることがわかってきた。このための新たな省庁連携と関係団体、NPO などの連携や付帯サポート情報が組織的に実施されることを提案する。

新たな省庁連携には、文部科学省・経済産業省・内閣府など、従来の東京湾再生推進会議メンバーの枠外の省庁の関与・参画によるネットワーク化を提案する。

東京湾の再生には、背後流域圏の大きな循環構造の理解と流域住民の寄与が不可欠である。循環に関与する背後流域を広くカバーするような、東京湾再生計画の地域展開を提案する。対象空間が広大で、関与者が膨大で多岐にわたるので、流入河川の上流・下流・沿岸の市民交流やつながりを代表する特徴的な生物(アユやウナギ)の回復、などから取り組むことを提案する。(例:内陸部に、再生計画のアピールポイントを新設する。)

また、東京湾からの物理的距離によっては、地域ごとに湾への関心や意識に大きな違いがあることも想定される。地域の実情に応じた展開を検討すべきで、自治体の関与を大事にする計画とすべきである。

他方、近年の気候変動にともなう自然災害の頻発化等を踏まえ、各国が目指すことを宣言した「2050年カーボンニュートラル」など、東京湾を取り巻く自然環境や社会環境は大きく変化してきている中、SDGsの浸透などにより、政府のみならず、企業の産業活動や国民生活においても、環境に対する関心が醸成されてきた。藻場等の海洋生態系が吸収する炭素、いわゆる「ブルーカーボン」という言葉も世の中に浸透してきている。

最近の「ブルーカーボン・オフセット・クレジット制度」の全国制度化に向けた試行にみられるような、認証されたクレジットが NPO 等の活動資金になり、購入した企業にとっては社会貢献活動への寄与をアピールできる資金メカニズムを構築しながら、新たな連携を展開すべきである。

一方、研究者の情報は、学会活動に限定された研究者間の学术交流に偏るきらいがある。PT 活動による調査研究の成果は、「科学的知見の現場課題解決への橋渡し」の活動や「技術施策の社会実装」の試行として新しい価値を生み出している。研究成果の重要な情報の切り出しとそのアウトリーチ活動（市民・生活者への情報伝達と納得の深化）を、市民目線で継続的に実施できる仕組み（例：湾環境に関する社会教育予算などの別予算による窓施設における定例の講座設置。）への、新たな省庁連携の中での行政の支援を提案する。

新たな官民連携や民間連携には、東京湾再生官民連携フォーラムの組織の充実やより広い活動に対するプラットフォームの形成を目指すべきである。

#### 4.3.3 循環の環による連携促進

① 河川環境保護活動・流域一斉調査や東京湾流域別下水道整備総合計画などとの連携を通じ、東京湾をめぐる循環構造の上流・下流間の交流を促進する。とくに、海と川とを回遊利用するアユやウナギなどの魚介類の資源復活活動の、上・下流自治体間や流域市民間協働などを促す。

アユ等の持続的な復活には、魚介類の生物資源復活活動にとどまらず、森川里海のそれぞれの役割を持って、地域間コミュニケーションの象徴として社会的活動が必要である。地域間の交流や地域内のアユ文化祭・ウナギ文化祭（川の恵みをめぐる社会的伝統的行事など）への支援を提案する（例：東京湾再生官民連携フォーラムを通じた「森川里海」交流会の実施。上・下流・沿岸を通じた一斉調査。共通のアユの日・ウナギの日の制定）。

② 「東京湾の日」や「大感謝祭」などの活動結節点において流域循環についての学習・社会認識を深める。このために地域毎の連携イベント・冠イベントの開催支援を提案する。行政側では、学校教育・社会人教育やごみ行政の部局と、公共インフラ整備部局との組織の横断的な連携検討を一層進めていただきたい。（例：海のない上流県の小学生に、東京湾で体験乗船してもらい、ノリづくりを行っている臨海部の小学生と交流してもらう。）

③ 流域全体を対象にした循環構造理解の産学官協働研究への助成を提案する。（例：上・下流・沿岸海域を横断した総合的水産資源復活の検討。）

#### 4.4 段階的計画

第三期計画の設定目標は、段階的实施によって実現・達成に近づく、というような戦略

的計画とすることを提案する。

大きな計画目標実現のために、まず当面の小さな具体的達成目標を決め、当初の段階が充実されてきたら、次のステップへ進むことを考える(最初から大きな目標を完全実現することを狙わない。)。そのために、課題についてその原因・寄与や発現機構の解析・対応策について、その効果や実効性などを検討し、当面の小さな目標と達成時の効果とを予め考えておく。また、次の段階へとステップアップするに際しては、順応的な検討手順を踏まえることとし、効果のモニタリングを怠らないようにする。

例えば、湾内の栄養塩循環の健全化(4.1で述べた「背後からの負荷流入・湾域での輸送や堆積などのいわゆる「物質循環」のもつ歪みの是正」の別の言い方)という大きな目標に対し、湾全体の潮流の是正はとても無理であると嘆くよりも、先ずは①栄養塩偏在(大阪湾で議論・検討が始まっている)や栄養塩の形態改善(海域生物に利用されやすい栄養塩にする)を河川河口や下水道処理水放流点地先で考える、②護岸を生物共生型にし、護岸前面に浅場を形成させる(背後立地企業の協力で行えればなおうれしい)など、湾内生物の再生産や保育の機能を向上させる。など、手の届きやすいところの改善を検討する。その効果がどの程度ありそうか・沖合どこまで及びそうか、あらかじめ想定しておく。小さな努力を皆がすることで大きな効果になり、目標に近づくことを、科学的に確認しながら一步一步進む。

#### 4.5 連携のキャッチボール促進

目標について新たな検討が行われると、その実施についても、新たな目標にふさわしい工夫や改善が求められる。そのために最も基本的なことは、東京湾再生推進会議とフォーラムの連携のキャッチボールを継続して実施してゆくことであり、キャッチボールの中から種々の課題への対応をオープンに検討してゆくことである。連携のキャッチボール促進に向けて、以下の施策や検討を提案する。

- ① 東京湾再生官民連携フォーラムの強化充実。政策提案のフォローアップの仕組みと公表化。提案の取り扱いや施策反映への行政内部での検討状況・乗り越えるべき課題などを、提案者へ情報提供(フィードバック)し、ともに実現方策を検討するといったフォローアップの仕組みを作ることを提案する。もって、プラットフォームの機能の重要な柱として、政策提案とそのフォローアップ議論の充実をはかる。
- ② 目標達成方策の現場メニューの拡大。行政の従来ツールのみではない新規施策の適用、もしくは、総合的施策・合併施行の試行や充実を行政側が一層努力する。第二期計画期間中に払った行政側の努力を多とし感謝するが、引き続き「実績がない」ことのみを理由に新規施策の検討や試行に尻込みしないこと。また、新規施策の試行や評価に向けた、官民相互に補い合う連携を提案する。第二期計画期間中に実施された、マコガレイ生息場の小規模造成と追跡調査に代表されるような、分野横断的で現場実証的な取り組みを官民で試みる事例(例えば、第2、第3のダッシュ海

岸の試行など)を増やしてゆくことを提案する。

- ③ 多段階プログラム(ステージプラン)の官民運用の実施と根付かせ。第三期計画で導入することを提案している多段階の計画では、短期の目標を達成しながら一歩一歩最終の目標に近づくというアプローチが行われる。官民でこうしたアプローチや戦略の共通理解を図り、PDCA サイクルの導入や段階的成果を踏まえた展開について相互信頼の上での議論ができるようにする。そのために、再生事業の関連情報が公開され・闊達な展開議論が行われる場所と体制とが設定され、運用されることを提案する。
- ④ 裾野の展開に伴う集約・統合機能の設置。第三期計画における背後圏上流・下流の行政連携や市民交流が展開すると、関係者が増え・議論が多岐にわたるようになる。各地での活動記録を集約し、現場議論の相互交流を効率的に実施できる「受け皿」を設置することを提案する。第一歩の「受け皿」整備の上で、加えて、計画プログラム実施の統合的司令塔の設置や、分野横断的な東京湾研究所の設置について、検討することを提案する。
- ⑤ 現場のアイデアや改善意見を大事にする枠組み作り。政策提案にまで至らない、未調整のちょっとしたアイデアや思い付きを官民で共有でき集約できるよう、公的な既存枠組みの活用を検討する。大切な提案や改革は小さなつぶやきや思い付きから始まることが多いことを理解し、既存のルールや議論枠組みにとらわれずに自由に発言でき、皆に読んでもらえる枠組みを確保することを提案する。趣旨にふさわしい適切な運用について検討し、情報化社会の中での「有益な情報の共有」等を検討することを提案する。

なお、既存の枠組みでは、例えば、国交省が「海とみなとの相談窓口」(フリーダイヤル:0120-497370)を設置し、海やみなとでの自然再生、海での自然体験・環境学習の相談を受け付けている。また、海上保安庁が「海の相談室」045-211-1118(内線:2511) 潮汐・海水温情報の入手が可能など)を設けている。

こうした窓口に寄せられた東京湾再生につながる情報を共有し、計画につなげることも重要である。

#### 4.6 再生実態の把握の共有化、視える化活動の実行体制の確立

東京湾環境一斉調査、マコガレイの産卵場調査、指標活用WG調査などを通して、湾内の沿岸域の水質等の実態の把握は進んできた。さらに新指標により計画進捗状況がより深く把握できるようになった。

今後さらに、①調査データの共有化、②湾の状況の社会的理解、③データ取得の継続性と強化を進めていく必要がある。このため、①従来の「東京湾環境情報センター」の機能強化などによる、より幅広い種々のデータの管理と共有化、ならびに、「海しる」などMDAシステムへの情報提供、②データ提供・利用の情報化時代に見合ったルール(リアルタイ

ム情報・映像の提供など) や解析結果の相互交流・議論の場の提供、③船舶、漁船、の協力や定点観測点拡充などの技術的なサポートによる充実、④その(ルールや解析結果議論の「場」の)実行組織・体制の形成、が必要である。国土の姿の公益的な管理という視点からはまずは行政における第一義的議論が必要であり、運用や社会的普及の面で官民の連携が必要であれば東京湾再生官民連携フォーラムはできるだけ対応してゆきたい。

## 5. 東京湾再生官民連携フォーラムの方針・謝辞

以上、東京湾再生推進会議側への提案を整理した。一方、東京湾再生官民連携フォーラム独自の活動としても、様々な努力や工夫の余地がある。東京湾再生計画(第三期)の期間、上記の現状認識と提案の方向性を踏まえ、東京湾再生官民連携フォーラムの独自の活動としてできることをいっそう充実させることによって東京湾の再生に貢献したい。

東京湾再生官民連携フォーラムの引き続きの寄与の充実のために、東京湾再生官民連携フォーラムへの東京湾再生推進会議側からの引き続きの支援・協力をお願いしたい。特に、以下の点が重要と考える

- ① 地域展開や循環構造に沿った上・下流交流の促進のため、地域自治体間の連携や行政部門間の連携を促進し、更に、同趣旨のPTが設立された場合には官民の連携を促すこと。
- ② 第二期計画での成果を検討し、将来の東京湾のあるべき姿について議論するため、東京湾再生官民連携フォーラム内に官民で意見交換をはかる場の設置への支援。特に、法制度に関連した議論や東京湾法(仮称)に係る検討については、官側の知見の教示などを含めた官民の意見交換への支援。
- ③ 東京湾再生官民連携フォーラムのPT活動はボランティアベースであるが、官学の調査研究を補完する「市民科学」の役割も果たしていることから、「市民科学」への官の財政的支援。
- ④ 東京湾における気候変動の影響や対応、東京湾やその沿岸における脱炭素社会運動の展開検討など、新たな課題への取り組み活動実施に際し、官側からの財政支援の実施や資金支援団体の募集窓口の紹介などの支援。

この提案は、東京湾官民連携フォーラムの総意に基づき提出するものです。ここでの提案文書は、東京湾再生官民連携フォーラム内に設けられた作業部会を中心に、企画運営委員会や総会での審議を踏まえて作成されました。議論に参加し、とりまとめのために意見提案をしてくださった会員・PT 長・企画運営委員会メンバーに心から感謝いたします。作成事務の責任は東京湾再生官民連携フォーラム事務局にあります。提案文書についてのご意見やご質問は、以下の事務局にお問い合わせください。この提案内容や文書の一部を引用するときには、事務局までご相談ください。

令和4年3月4日

東京湾再生官民連携フォーラム 議長 來生 新

お問合せ先:

東京湾再生官民連携フォーラム事務局：〒105-0001 東京都港区虎ノ門 3-1-10  
第2虎の門電機ビル4階（一般財団法人 みなと総合研究財団 内）

東京湾再生官民連携フォーラム事務局

担当 細川恭史・間瀬範幸・青柳百合子

電話 03-5408-8298 メール [office@tbsaisei.com](mailto:office@tbsaisei.com)

URL <http://www.tbsaisei.com/>